CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 16 januari 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze zaak heeft het Finanzgericht München twee vragen gesteld over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 775/87 van de Raad van 16 maart 1987 (PB 1987, L 78, blz. 5) betreffende de tijdelijke schorsing van een deel van de referentiehoeveelheden bedoeld in artikel 5 quater, lid 1, van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13).

2. Ten einde het produktieoverschot te beperken, bepaalt artikel 1, lid 1, van verordening nr. 775/85 in de eerste drie alinea's:

„Met ingang van de vierde periode van twaalf maanden van toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde extra heffing wordt een uniform deel van iedere referentiehoeveelheid als bedoeld in artikel 5 quater, lid 1, van genoemde verordening geschorst.

Dit deel wordt zodanig vastgesteld dat de som van de geschorste hoeveelheden voor de vierde periode 4% en voor de vijfde periode 5,5% bedraagt van de gegarandeerde totale hoeveelheid van iedere Lid-Staat, die in artikel 5 quater, lid 3, van verordening (EEG) nr. 804/68 is vastgesteld voor de derde periode van twaalf maanden.

De Lid-Staten mogen de hoeveelheden voor de vijfde periode evenwel vanaf de vierde periode schorsen."

Het in artikel 1, lid 2, bepaalde gevolg van die schorsing was, dat de gedurende de betrokken perioden van twaalf maanden geleverde of gekochte hoeveelheden melk of melkequivalent die de aldus verminderde hoeveelheden overschreden, aan de extra heffing waren onderworpen. Artikel 2, lid 1, bepaalt, dat voor de geschorste hoeveelheden een vergoeding van 10 ECU per 100 kg wordt toegekend. Artikel 2, lid 2, staat de Lid-Staten toe, aan de financiering van de maatregel voor de vierde periode van twaalf maanden bij te dragen door de voor de geschorste hoeveelheden betaalde vergoeding te verhogen tot 12,5 ECU per 100 kg.

3. Hierl, verzoeker in het hoofdgeding, exploiteert een gemengd landbouwbedrijf, dat voor ongeveer de helft bestaat uit weidegrond waarop voornamelijk melkvee graast. Hierl had een referentiehoeveelheid (of „quotum") van 17 000 kg, die op 16 juni 1987 met ingang van 1 april 1987 tot 16 490 kg werd verminderd, zulks overeenkomstig artikel 5 quater, lid 3, tweede en

* Oorspronkelijke taal: Engels.

derde alinea, van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1335/86 van de Raad van 6 mei 1986 (PB 1986, L 119, blz. 19). Tegelijk werd, eveneens met ingang van 1 april 1987, een hoeveelheid van 935 kg, zijnde 5,5% van het oorspronkelijke quotum, overeenkomstig verordening nr. 775/87 tijdelijk geschorst; over deze schorsing gaat het in de onderhavige zaak.

4. Het Finanzgericht koestert twijfel omtrent de geldigheid van de bepaling waarop de schorsing berustte. In de eerste plaats merkt het op, dat volgens artikel 39, lid 2, EEG-Verdrag, bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid rekening moet worden gehouden met de „bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden", en met de „noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen". Volgens het Finanzgericht behoort het tot de bijzondere aard van het landbouwbedrijf dat, met name in het geval van de melkveehouderij, de landbouw traditioneel wordt uitgeoefend door familiebedrijven, die vaak hun eigen veevoeder produceren. Het overweegt, dat dergelijke bedrijven meer bescherming behoeven dan landbouwbedrijven die op industriële schaal produceren, en dat de bepalingen inzake de schorsing van referentiehoeveelheden niet in de vereiste bescherming voorzien. Het Finanzgericht meent voorts, dat de uniforme schorsing van 5,5% van alle quota in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling.

5. Bijgevolg heeft het Finanzgericht München het Hof de volgende twee vragen gesteld:

„1) Is artikel 1, lid 1, eerste tot en met derde alinea, van verordening (EEG) nr. 775/87 van de Raad van 16 maart 1987 ongeldig wegens strijd met artikel 39 EEG-Verdrag en het communautaire gelijkheidsbeginsel, doordat bij de schorsing van referentiehoeveelheden zonder onderscheid — ongeacht de omvang van de betrokken referentiehoeveelheid — hetzelfde kortingspercentage wordt voorgeschreven?

2) Zo ja, is genoemde bepaling dan in haar geheel ongeldig of slechts voor zover melkproducenten met een bepaalde referentiehoeveelheid — en eventueel welke hoeveelheid — daardoor worden geraakt?"

Verenigbaarheid met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

6. Ik zal eerst onderzoeken of de betwiste bepaling verenigbaar is met de in artikel 39 EEG-Verdrag neergelegde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Al aanstonds zij echter beklemtoond, dat uit de rechtspraak van het Hof duidelijk blijkt, dat het doel van verordening nr. 775/87 zoals uiteengezet in de eerste overweging van de considerans, namelijk het bereiken van een redelijk evenwicht tussen vraag en aanbod, een wettig doel is in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie arresten van 17 mei 1988, zaak 84/87, Erpelding, Jurispr. 1988, blz. 2647, r. o. 26, en 13 november 1990, zaak C-331/88, Fedesa, Jurispr. 1990, blz. I-4023, r. o. 26

en 27). Evenmin is aangevoerd, dat de betrokken maatregel onevenredig is voor het bereiken van dat doel.

7. Aangezien het tot de in artikel 39 EEG-Verdrag vermelde doelstellingen behoort, de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, kan het ook een wettig beleidsdoel zijn, de lasten van de kleine landbouwer te verlichten. Aan de verordening kan echter niet worden verweten, dat zij daartoe geen bijzondere maatregelen neemt. Zoals de Commissie beklemtoont, zijn er immers andere bepalingen van de melkquotaregeling die de Lid-Staten in staat stellen, kleine producenten gunstiger te behandelen: met name artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde heffing (PB 1984, L 132, blz. 11), volgens hetwelk de Lid-Staten bij de berekening van de quota rekening kunnen houden met het niveau van de leveranties van bepaalde categorieën personen; en ook artikel 3 ter van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 13), ingevoegd bij artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3880/89 van de Raad van 11 december 1989 (PB 1989, L 378, blz. 3), dat het mogelijk maakt aanvullende of specifieke quota toe te kennen aan producenten wier individuele quota niet meer dan 60 000 kg bedragen. Hoewel alle bepalingen van gemeenschapsrecht een doel van de Gemeenschap moeten bevorderen, kan duidelijk niet worden verlangd dat iedere bepaling alle doelstellingen van de Gemeenschap dient, waarvan althans sommige vaak niet tegelijk kunnen worden verwezenlijkt (arresten van 17 december 1981, gevoegde zaken 197/80 tot 200/80, 243/80, 245/80 en 247/80, Ludwigshafener Walzmühle, Jurispr. 1981, blz. 3211, r. o. 41, en 20 september 1988, zaak 203/86, Spanje/Raad, Jurispr. 1988, blz. 4563, r. o. 10).

8. Ten slotte verwijst het Finanzgericht naar het arrest van 13 juni 1978 (zaak 139/77, Denkavit, Jurispr. 1978, blz. 1317), ten betoge dat bedrijven die hun eigen voeder produceren, een bijzondere bescherming verdienen; het is evenwel duidelijk, dat een dergelijke algemene stelling uit die zaak niet kan worden afgeleid. Zoals de Deense regering opmerkt, waren in de zaak Denkavit de betrokken nationale maatregelen bedoeld om de Duitse landbouwers te vergoeden voor de revaluatie van de Duitse mark. Derhalve was het onderscheid tussen landbouwers die hun eigen voeder produceerden, en industriële producenten die het uit het buitenland konden invoeren, relevant voor de vraag of een maatregel die de eerste categorie een gunstiger behandeling toekende, als discriminerend kon worden aangemerkt (r. o. 17 van het arrest). Mijn conclusie luidt, dat de betwiste bepaling verenigbaar is met de in artikel 39 EEG-Verdrag neergelegde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Gelijke behandeling

9. Vervolgens dient te worden onderzocht, of de betwiste bepaling in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling. Dit beginsel is niet alleen een algemeen rechtsbeginsel, maar is in het kader van de gemeen-

schappelijke ordening van de landbouwmarkten ook neergelegd in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag, dat luidt als volgt:

„[De gemeenschappelijke ordening] moet zich beperken tot het nastreven van de in artikel 39 genoemde doeleinden en elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap uitsluiten."

Volgens de rechtspraak van het Hof kan discriminatie evengoed erin bestaan, dat verschillende situaties gelijk worden behandeld, als dat gelijke situaties verschillend worden behandeld (arresten van 17 juli 1963, zaak 13/63, Italië/Commissie, Jurispr. 1963, blz. 351, en 23 februari 1983, zaak 8/82, Wagner, Jurispr. 1983, blz. 371, r. o. 18). Het Finanzgericht overweegt, dat de uniforme schorsing van 5,5% van alle referentiehoeveelheden kleine producenten discrimineert door hen op dezelfde wijze te behandelen als grote. Met name zouden kleine producenten hun produktie moeilijker kunnen verminderen dan grote. Een grote producent kan bij voorbeeld zijn kosten verlagen door minder ingevoerd voeder te kopen, terwijl een kleine producent waarschijnlijk zijn eigen voeder produceert. Tevens kan een grote landbouwproducent de verminderde melkproduktie waarschijnlijk beter compenseren door zich meer op andere teelten toe te leggen. Dat standpunt wordt gesteund door de Griekse regering, die in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting heeft aangevoerd, dat de betwiste bepaling geen oog heeft voor de bijzonder moeilijke situatie van kleine landbouwers.

10. Opgemerkt zij, dat geen concreet bewijs is aangevoerd tot staving van de stelling, dat de betwiste maatregel een relatief grotere invloed heeft op kleine producenten, welke zienswijze zowel door de Commissie en de Deense regering in hun schriftelijke opmerkingen als door de Commissie ter terechtzitting in twijfel is getrokken. Zoals de Commissie en de Deense regering beklemtonen, is die bewering geenszins vanzelfsprekend, aangezien grote producenten meer vaste kosten hebben en dus meer moeite kunnen hebben met een inkrimping van hun produktie. Bovendien is het niet ondenkbaar, aldus de Raad in zijn schriftelijke opmerkingen, dat de in artikel 2 van verordening nr. 775/87 bedoelde vergoeding iedere winstderving volledig compenseert.

11. Maar in ieder geval behoeft een maatregel die verschillende gevolgen heeft voor de producenten, al naargelang de bijzondere aard van hun produktie of de plaatselijke omstandigheden, niet noodzakelijk als discriminerend in de zin van artikel 40, lid 3, te worden beschouwd, indien hij op objectieve criteria is gebaseerd en is bedoeld om aan behoeften van de gemeenschappelijke marktordening tegemoet te komen (arrest van 9 juli 1985, zaak 179/84, Bozzetti, Jurispr. 1985, blz. 2301, r. o. 34). Het zou immers wel eens onmogelijk kunnen zijn te garanderen, dat de gevolgen van een algemene maatregel voor alle categorieën producenten volkomen identiek zijn; in dergelijke omstandigheden zal het volstaan, dat de gekozen middelen objectief gerechtvaardigd zijn en geschikt voor hun doel, zolang dit doel zelf in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid past (arrest van 17 mei 1988, zaak 84/87, Erpelding, reeds aangehaald, r. o. 30).

12. Zo worden op het eerste gezicht bij de schorsing van een uniform percentage de producenten gelijk behandeld. Ten bewijze van een met artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag strijdige discriminatie zou niet alleen moeten worden aangetoond dat dergelijke maatregelen ongelijke gevolgen hadden voor verschillende categorieën producenten, maar ook dat hetzelfde doel op minder discriminerende wijze kon worden bereikt. Volgens de Griekse regering zou het mogelijk zijn geweest, kleine producenten van de schorsing van quota vrij te stellen of althans voor hen in een kleinere proportionele vermindering te voorzien. Duidelijk is echter, dat dergelijke oplossingen het door de grotere producenten gedragen deel van de last zouden hebben vergroot. Het is volstrekt niet zeker, dat een van die alternatieven een passend middel zou zijn geweest om de noodzakelijke totale vermindering te bereiken, nog afgezien van de mogelijkheid dat het zelfs tot discriminatie van de grote producenten had kunnen komen.

13. Ten slotte dient te worden opgemerkt, dat de gemeenschapswetgever bij de vaststelling van maatregelen in de landbouwsector over een zekere discretionaire bevoegdheid beschikt, die in overeenstemming is met zijn politieke verantwoordelijkheid op dat gebied (arresten van 9 juli 1985, zaak 179/84, Bozzetti, reeds aangehaald, r. o. 30, en 21 februari 1990, gevoegde zaken C-267/88 tot C-285/88, Wuidart, Jurispr. 1990, blz. I-435, r. o. 14). Wel is het zo, dat dit laatste arrest mijns inziens niet aldus mag worden opgevat, dat maatregelen die op het eerste gezicht discriminerend zijn, door de ruime discretionaire bevoegdheid van de wetgever kunnen worden gerechtvaardigd; ook dient te worden opgemerkt, dat de in dat arrest aangehaalde passage uit het arrest van 11 juli 1989 (zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237) over evenredigheid en niet over discriminatie handelde. Het is echter onnodig, zich op de ruime discretionaire bevoegdheid van de wetgever te baseren ter rechtvaardiging van de in geding zijnde maatregel, die niet op het eerste gezicht discriminerend is en waarvan in elk geval niet is aangetoond dat hij een objectieve rechtvaardiging mist.

14. Mijns inziens moet de eerste vraag van het Finanzgericht derhalve ontkennend worden beantwoord. Op de tweede vraag behoeft dus niet te worden ingegaan.

Conclusie

15. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van het Finanzgericht als volgt te beantwoorden:

„Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 775/87 van 16 maart 1987 kunnen aantasten."